

Souveränität im Wandel: die Rolle der Bundesstaaten in der indischen Außenpolitik

Maihack, Henrik; Plagemann, Johannes

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maihack, H., & Plagemann, J. (2013). *Souveränität im Wandel: die Rolle der Bundesstaaten in der indischen Außenpolitik*. (GIGA Focus Asien, 1). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-337578>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Souveränität im Wandel: die Rolle der Bundesstaaten in der indischen Außenpolitik

Henrik Maihack und Johannes Plagemann

Am 18. September 2012 verkündete die Regierungschefin des ostindischen Bundesstaates Westbengalen den Rückzug ihrer Regionalpartei aus der nationalen Regierungskoalition United Progressive Alliance (UPA). Grund hierfür war die Entscheidung der Zentralregierung in Neu-Delhi, ausländische Direktinvestitionen im Einzelhandel zuzulassen. Die UPA ist seitdem auf die Unterstützung von zwei Regionalparteien außerhalb der Koalition angewiesen.

Analyse

Regionalparteien spielen sowohl auf zentraler Ebene als auch in den Bundesstaaten Indiens eine zunehmend wichtige Rolle.

- Parteien, die meist nur in einem indischen Bundesstaat vertreten sind, haben im Verlauf der letzten Jahre ihren Einfluss auf klassische nationale Politikfelder sukzessive steigern können. Dies betrifft auch die indische Außenpolitik. Ursächlich ist das immer erfolgreichere Abschneiden von Regionalparteien. Als Mehrheitsbeschaffer für die Zentralregierung nehmen diese mehr regional als ideologisch verankerten Parteien die Rolle von Vetospielern ein.
- In der laufenden Legislaturperiode kam es immer wieder zu Fällen, in denen Regionalparteien über ihren Einfluss in der nationalen Regierungskoalition wichtige Entscheidungen der Außenpolitik gegen die Interessen des nationalen außenpolitischen Establishments verändern konnten.
- Beispielhaft ist der Einfluss der All India Trinamool Congress (TMC) im Bundestaat Westbengalen auf die indischen Beziehungen zu Bangladesch und der der Regionalpartei Dravida Munnetra Kazhagam (DMK) aus dem Bundestaat Tamil Nadu auf das Abstimmungsverhalten Indiens im UN-Menschenrechtsrat bei einer Resolution, die die Regierung Sri Lankas kritisiert. In beiden Fällen vertreten Regionalparteien aus einzelnen Bundesstaaten gegenüber angrenzenden Nachbarstaaten eigene politische Positionen, die dem vage formulierten „nationalen Interesse“ widersprechen.
- Der Bedeutungsgewinn der Bundesstaaten und Regionalparteien illustriert einen breiteren Prozess des Wandels von nationaler Souveränität nach innen und außen: Die Stimmengewinne von Regionalparteien und das abnehmende Ansehen von nationalen Parteien erlauben es regionalen Akteuren, auch Einfluss auf eine vormals streng zentralisierte Außenpolitik zu nehmen.

Schlagwörter: Indien, Außenpolitik, indische Bundesstaaten, Souveränität

Einleitung

Die Wahrung nationaler Souveränität spielt seit der Unabhängigkeit im Jahr 1947 eine herausragende Bedeutung in Indiens Außenpolitik. Während des Kalten Krieges war Indien unter Premierminister Nehru Gründungsmitglied des Non-Alignment Movement (NAM), das die Unabhängigkeit der Außenpolitik seiner Mitglieder von den USA und der Sowjetunion zum expliziten Ziel hatte. Heute verfolgt Indien eine zunehmend pragmatische Außenpolitik, die den stetigen Ausbau von strategischer Handlungsautonomie in den Außenbeziehungen vorsieht. Bestandteil dessen ist die Entwicklung von flexiblen Bündnissen, die zum Ziel haben, die notwendige Armutsbekämpfung im Inneren und Indiens sicherheitspolitische Interessen vor allem gegenüber China und Pakistan durchsetzen zu können. Dazu gehört auch eine vergleichsweise große Skepsis gegenüber multilateralen Institutionen und Indiens schwache Beteiligung an der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter, die diese Interessendurchsetzung aus indischer Sicht zumindest kurz- bis mittelfristig einschränken könnten (Maihack 2012). So steht Indiens Regierung der Errichtung supra-nationaler Organisationen und/oder internationaler Regime eher skeptisch gegenüber. Beispielhaft ist Indiens bisherige – während der Klimaverhandlungen Ende 2012 in Doha erneut unterstrichene – Absage an international verbindliche Klimaziele, die auch Indien zu CO₂-Emissionsreduktionen zwingen würden. Ein weiteres Beispiel ist die mangelnde Bereitschaft Indiens, dem Internationalen Strafgerichtshof beizutreten. Während Befürworter von durchsetzungsstarken globalen Regimen und der damit zwangsläufig verbundenen Abgabe von nationaler Souveränität die Notwendigkeit der Umsetzung global gültiger Werte und Politikinhalt für die Lösung zunehmend transnationaler Herausforderungen betonen, fürchten Indiens Außenpolitiker eher die einseitige Durchsetzung der Interessen des Westens und die Einmischung in innere Angelegenheiten. Hierin ähnelt Indien anderen aufstrebenden Ländern wie China und Brasilien.

In der Praxis wird die indische Außenpolitik traditionell zentralistisch vom Amt des Premierministers dominiert (Tharoor 2012). Das Außenministerium hat bei der Gestaltung von Außenpolitik kaum eigenen Spielraum und ist mit ca. 800 Diplomaten stark unterbesetzt. Das entspricht ungefähr der Anzahl von Diplomaten, die dem Kleinstaat

Singapur zur Verfügung stehen. China demgegenüber verfügt über 6.000 Diplomaten (Roepstorff 2013). In den politischen Parteien gibt es nur wenige etablierte Außenpolitiker. Für Parlamentarier und Nachwuchspolitiker bietet außenpolitisches Interesse kaum Profilierungsmöglichkeiten beim Kampf um Direktmandate in oftmals sozioökonomisch wenig entwickelten, politisch umkämpften und meist ländlichen Wahlkreisen – ca. 65 Prozent der indischen Bevölkerung leben auf dem Land –, es sei denn mit eher populistischen Kommentaren gegenüber dem Erzfeind Pakistan. Auch in den nationalen Medien wird Außenpolitik von einem vergleichsweise kleinen Expertenzirkel kommentiert, der sich vor allem aus ehemaligen Diplomaten, Beamten und Militärs im Ruhestand zusammensetzt. Dieser kleine Kreis des außenpolitischen Establishments in Neu-Delhi interpretiert die Formulierung von Außenpolitik daher auch in eher technokratischer Art und Weise. Außenpolitik wird in Indien demnach in einem bisher nur mangelhaft politisch definierten „nationalen Interesse“ und daher national von Bürokraten vorbereitet und vom Premierminister beschlossen, so die gängige Praxis seit der Unabhängigkeit. Wie sich dieses nationale Interesse herleitet, ist aber in der größten „Demokratie der Welt“ mit einem hohen Grad von Dezentralisierung zunehmend umstritten. Aktuell gibt es keine klar kommunizierte außenpolitische Strategie der Unionsregierung, was zu immer größerer Kritik aus Wissenschaft, Privatwirtschaft und Politik führt (z.B. Khilnani et al. 2012). So betont die indische Regierung zwar immer wieder ihr Interesse an einem Ausbau der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern, um Stabilität und wirtschaftliche Prosperität durch Handel in Südasien verbessern zu können, ohne diese Ziele jedoch in konkrete strategische bzw. mittelfristig orientierte außenpolitische Ziele und Strategien zu übersetzen.

Gleichzeitig erheben neue Akteure Ansprüche bei der Formulierung der indischen Außenpolitik. Mehr als je zuvor nehmen mächtige Regionalparteien aus Bundesstaaten mit nationalen Außengrenzen Einfluss auf die Außenpolitik mit den jeweiligen Nachbarstaaten. Die Durchsetzung von regionalen Interessen, die sich gerade aus der Nähe zum Ausland ergeben, unterwandert dabei zunehmend die von Neu-Delhi so geschätzte nationale Souveränität von innen. Wachsende wirtschaftliche Verbindungen über Staatengrenzen in Südasien verstärken diesen Prozess. So betonen Mitarbeiter der einflussreichen Industrie- und

Handelskammer (FICCI) im Gespräch in Neu-Delhi am 22. September 2012, dass sich ihre Rolle innerhalb der letzten Dekade stark verändert hat. Heute nehmen sie aktiv Einfluss auf die Außen- und Handelspolitik Indiens, vor allem im regionalen Kontext. Dies sei unter anderem durch eine enge Kooperation mit den jeweiligen Bundesstaaten möglich. Tatsächlich näherten sich die traditionell wenig integrierten Staaten Südasiens innerhalb der letzten Jahre immer mehr einander an. Mithin verhilft die Regionalisierung der indischen Parteipolitik daher transnationalen ökonomischen, kulturellen und ökologischen Einflüssen zur Artikulation. Damit wird nicht zuletzt die Gültigkeit des Modells Westfälischer Souveränität selbst infrage gestellt (vgl. Krasner 1999).

Regionalisierung der indischen (Partei-)Politik

Einerseits ist es das Strategie-Vakuum auf nationaler Ebene, das es mächtigen Regionalparteien aus Bundesstaaten mit nationalen Außengrenzen erlaubt, mehr denn je Einfluss auf die indische Außenpolitik zu nehmen. Noch entscheidender für die veränderten politischen Kräfteverhältnisse bei der Gestaltung der indischen Außenpolitik seit Beginn des 21. Jahrhunderts ist jedoch der Stimmenverlust der nationalen Parteien und die größere Unterstützung von Regionalparteien bei nationalen Wahlen. Diese Dynamik macht den Einbezug von immer mehr Regionalparteien in die zentrale Regierungskoalition notwendig, um nationale Mehrheiten im indischen Unterhaus organisieren zu können. Dieser Stimmenverlust von nationalen Parteien in Wahlen auf Bundes- und Zentralstaatsebene, insbesondere der Kongresspartei und der Bharatiya Janata Party (BJP), zugunsten regionaler Parteien wird mit dem Begriff Regionalisierung beschrieben.

Die Kongresspartei hatte mit der Legitimität einer erfolgreichen Befreiungsbewegung, nach der Unabhängigkeit angeführt vom anerkannten Premierminister Jawaharlal Nehru und später seiner Tochter Indira Gandhi (1947-1977), zunächst alleine mit großen Mehrheiten regieren können. Hierzu trug eine zersplitterte Opposition und das Mehrheitswahlsystem (*first past the post*) entscheidend bei. Unter dem Eindruck von ökonomischer Stagnation, autoritären Tendenzen unter Indira Gandhi und politischer Verkrustung, beschleunigte sich der Abstieg der Kongresspartei ab Mitte der 1980er

Jahren (siehe Tabelle 1). Parallel konnte sich die hindu-nationalistische BJP von unter 10 Prozent im Jahr 1984 auf über 20 Prozent in den 1990er Jahren steigern. Der Aufstieg der vor allem aufgrund ihrer Rolle bei der Aufhetzung von militanten Hindus gegen Muslime in den 1990er und frühen 2000er Jahren kontroversen BJP sorgte für einen Gegenpol zur links-sozialistischen Kongresspartei auf nationaler Ebene. Sie wurde vor allem für Mitglieder einer wachsenden urbanen hinduistischen Mittelschicht attraktiv. Derweil konnten Regionalparteien ihren Stimmenanteil zwischen den Jahren 1984 und 2009 mehr als verdoppeln. Es handelt sich dabei um eine Vielzahl von regional verankerten Parteien, die meist nur in einem, maximal aber in drei Bundesstaaten zur Wahl antreten.

Tabelle 1: Stimmanteil von nationalen und regionalen Parteien in der Lok Sabha 1984-2009

	1984	1989	1991	1996	1998	1999	2004	2009
Kongress	48.0	39.5	36.6	28.8	25.8	28.3	26.5	28.6
BJP	7.4	11.4	20.1	20.3	25.6	23.8	22.2	18.8
Left	9.3	10.2	9.7	9.1	7.8	7.6	7.9	7.5
Regionalparteien	11.2	29.2	22.9	30.2	34.0	33.7	34.6	34.6

Quelle: Kumar 2010: 79.¹

Im Hinblick auf die eigene Wählerschaft besetzen die Regionalparteien immer erfolgreicher vor allem soziale und wirtschaftliche Themen. Sie versprechen konkrete Ergebnisse in den Bereichen sozioökonomische Entwicklung und Bekämpfung von Kriminalität. Fragen, die regionale, religiöse oder Kasten-basierte Identitäten betreffen und in der Vergangenheit sowohl für regionale als auch für nationale Parteien oft wahlentscheidend waren, werden demgegenüber vor allem von erfolg-

¹ Im Gegensatz zu Kumar (2010), wurde die Tabelle dahingehend korrigiert, dass die BSP als regionale, nicht nationale Partei gewertet wurde. So ist ihre Wählerschaft auf einige Regionen im Nordosten Indiens beschränkt, gleichwohl sie keine explizit regionalen Interessen vertritt (Ziegfeld 2012).

reichen Regionalparteien zunehmend nachrangig behandelt. So demonstrierte die Landtagswahl im Jahr 2012 in dem mit ca. 200 Millionen Einwohnern bevölkerungsreichsten indischen Bundesstaat Uttar Pradesh in Nordindien, dass Regionalparteien mehr denn je mit ihren Versprechen von Armutsbekämpfung durch gute Regierungsführung und ihre starken lokalen Parteistrukturen punkten können. Die in Uttar Pradesh verankerte Samajwadi Party (SP) gewann dabei das Kopf-an-Kopf-Rennen mit einer anderen Regionalpartei, der Bahujan Samaj Party (BSP). BJP und Kongresspartei lagen abgeschlagen auf dem dritten und vierten Platz. Auch bei den Landtagswahlen in den mit jeweils 104 Millionen und 91 Millionen Einwohnern zu den bevölkerungsreichsten Bundesstaaten gehörenden Bihar (2010) und Westbengalen (2011), gewannen Regionalparteien mit Wahlprogrammen, die vor allem Entwicklung und „Good Governance“ versprochen. Sie machten erfolgreich deutlich, dass sie die lokalen Bedürfnisse in den Wahlkreisen besser kennen als Kongresspartei und BJP. Ein Wahlkampf, der auf der Kastenidentität bzw. der Religionszugehörigkeit der jeweiligen Wählergruppen basierte, war in diesen Bundesstaaten hingegen weniger erfolgreich. Auch das für die Kongresspartei typische dynastische Politikverständnis, das auf der besonderen Beliebtheit der Familie des Staatsgründers Nehru basiert, kombiniert mit dem Anpreisen von zentralstaatlich gelenkten Sozialprogrammen und eine entsprechende Wahlkampfaktik zahlten sich in vielen Regionalwahlen nicht mehr aus.

Der Regionalismus hat bisher keine negativen Auswirkungen auf die Stabilität der indischen Union und den Grad der demokratischen Konsolidierung. In Indien erheben Regionalparteien nur in Ausnahmefällen secessionistische Forderungen, bekennen sich meist explizit zur Union und haben ein starkes Interesse daran, in der Zentralregierung mitzuwirken. Im Zuge von parteipolitischer Regionalisierung und der Abgabe von Entscheidungsbefugnissen infolge von Dezentalisierungsmaßnahmen proklamieren optimistische Beobachter gar die Entstehung eines neuartigen demokratischen Staatsgebildes, der „Staaten-Nation“, geprägt von selbstbewussten Bundesstaaten und regionalen Akteuren (Stepan, Linz und Yadav 2011). Tatsächlich ging der Bedeutungsverlust der Kongresspartei einher mit der Abwanderung vieler etablierter Politiker hin zu Parteien, deren Reichweite zwar geografisch beschränkt, aber politisch erfolgsversprechender war (Ziegfeld 2012). Die der-

gestalt veränderte Stimmverteilung im Unterhaus des indischen Parlaments (Lok Sabha) erzwang die Formierung von Regierungskoalitionen unter Einbeziehung regionaler Parteien. So konnten seit dem Jahr 1984 weder die Kongresspartei noch die BJP ohne regionale Koalitionäre regieren.

Infolgedessen haben Regionalparteien ihren Einfluss auf klassische nationale Politikfelder immer weiter ausgebaut. Ein Politikfeld, das zwar im Wahlkampf keine Priorität hatte, aber von der Regionalisierung unmittelbar betroffen ist, ist die Außenpolitik. Die aktuelle Regierungskoalition UPA, unter Führung der bereits seit dem Jahr 2004 als stärkste nationale Partei im indischen Unterhaus vertretenen Kongresspartei, musste sich mit dem ungewohnten Umstand arrangieren, dass sich der außenpolitische Gestaltungsspielraum von Regionalparteien in Indien deutlich vergrößerte. Hierfür gibt es zahlreiche aktuelle Beispiele.

Westbengalen/Bangladesch

Der außenpolitische Einfluss der bis September 2012 der nationalen Regierungskoalition UPA angehörenden Regionalpartei All India Trinamool Congress (TMC) aus dem an Bangladesch angrenzenden Bundesstaat Westbengalen veranschaulicht diesen Trend. Angeführt von der schillernden Ministerpräsidentin des Bundesstaates, Mamata Banerjee, sprengte die TMC im September 2011 ein in der Regierungskoalition – und damit auch mit der TMC – eigentlich bereits abgestimmtes Abkommen zur Aufteilung des Wassers des Teesta Flusses, der aus Indien nach Bangladesch fließt.² Landwirte in beiden Ländern hängen bei der Bewässerung ihrer Felder vom Teesta ab. Im Gegenzug versprach die Regierung Bangladeschs erleichterten Transit für indische Güter über das eigene Territorium in die schwer zugänglichen nordöstlichen Bundesstaaten Indiens. In letzter Minute sagte Banerjee ihre Zustimmung zu dem Abkommen und die ebenfalls zugesicherte Begleitung von Premierminister Manmohan Singh nach Dhaka wieder ab. Sie gab an, nun doch Nachteile für die Landwirte ihres Bundesstaates durch die Aufteilung des Wassers zu befürchten. Gleichzeitig bot das geplatzte Abkommen die Gelegenheit, ihren Einfluss auf nationale Politikformulierung den Wählern in Westbengalen

² Die Regelung der Nutzung von Flusswasser liegt verfassungsgemäß in den Händen der Bundesstaaten.

zu demonstrieren. Dort muss die regierende TMC im Jahr 2013 wichtige Lokalwahlen bestreiten. Die Verbesserung der indischen Beziehungen zu den wirtschaftlich aufstrebenden Nachbarländern zählt jedoch zu den wenigen klar formulierten außenpolitischen Zielen der Regierung. Premierminister Singh war düpiert und musste mit leeren Händen nach Dhaka reisen. In der komplizierten Koalitionsarithmetik Indiens hatte die Blockade des Teesta-Abkommens de facto einen Machtzuwachs der im nationalen Unterhaus über lediglich 19 Stimmen (von insgesamt 542 Sitzen) verfügenden TMC zur Folge, die noch selbstbewusster in der Regierungskoalition auftrat.³ Die Regierung Bangladeschs war enttäuscht und bis heute werden die bilateralen Beziehungen von der ungelösten „Teesta-Frage“ überschattet. Die indische Regierung wartet seither vergeblich auf die Erleichterung der Transitbedingungen über Bangladeschs Territorium. Auch in den Nachbarländern wurde das geplatzte Abkommen registriert. Das traditionell gespannte Verhältnis des großen Indiens zu seinen kleineren Nachbarstaaten bleibt damit auch aufgrund der außenpolitischen Planungsunsicherheit der indischen Regierung und ihrer fragilen Koalitionsdynamiken schwierig.

Tamil Nadu/Sri Lanka

Die im südöstlichen Bundestaat Tamil Nadu vertretene Regionalpartei Dravida Munnetra Kazhagam (DMK) ist mit 18 Sitzen im indischen Unterhaus Teil der Regierungskoalition. Auch ihr ist es gelungen, die eigenen regionalen Interessen vor die strategischen Interessen des Zentralstaats zu stellen. In Tamil Nadu besteht die Bevölkerungsmehrheit aus hinduistischen Tamilen. Die Solidarität mit der Minderheit der Tamilen im benachbarten Sri Lanka, die von der dortigen Regierung in Colombo im Rahmen eines bis zum Jahr 2009 andauernden Bürgerkrieges zwischen Militär und tamilischen Rebellen teilweise brutal verfolgt wurden und bis heute politisch marginalisiert werden, gehört zu den Kernforderungen der in Tamil Nadu aktiven Regionalparteien. In der Vergangenheit hatte diese Forderung keine Konsequenzen auf die

Zusammenarbeit der indischen Regierung mit der Regierung Sri Lankas. Grundsätzlich will die Regierung unter Premierminister Manmohan Singh die nachbarschaftlichen Beziehungen in Südasien ausbauen (s.u.). Dabei gehörte Sri Lanka bisher zu den engsten Partnern Indiens in Südasien. Bereits seit dem Jahr 1999 verfügt Indien über ein bilaterales Freihandelsabkommen, beobachtet aber mit Sorge, dass China in letzter Zeit die Zusammenarbeit mit der Regierung in Colombo, z.B. beim Bau eines Hafens, verstärkt hat. Vor dem Hintergrund des Wettbewerbs zwischen Indien und China um Partner im indischen Ozean, wird eine gute Zusammenarbeit mit Sri Lanka in Neu-Delhi als besonders wichtig erachtet. Im Zweifel hatten daher in der Vergangenheit die außenpolitischen Interessen Indiens an guten Beziehungen zur Regierung in Sri Lanka Vorrang vor den regionalen Interessen einzelner Bundesstaaten.

Als jedoch Anfang des Jahres 2012 im UN-Menschenrechtsrat in Genf über eine von der US-Regierung eingebrachte Resolution abgestimmt wurde, mit der die Regierung Sri Lankas aufgefordert werden sollte, Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkrieges aufzuklären, sah sich die indische Regierung mit einem Dilemma konfrontiert. Im Menschenrechtsrat hatte Indien, unter Verweis auf die nationale Souveränität jener Länder, in der Vergangenheit immer grundsätzliche Vorbehalte vor länderspezifischen Resolutionen formuliert. Zudem hatte Indien das brutale Vorgehen der Regierung Sri Lankas in der Endphase des gewaltsamen Konflikts im Jahr 2009 explizit gebilligt. Diese Billigung führte in der vorherigen Legislaturperiode zu einem frühzeitigen Ausscheiden der DMK aus der damals ebenfalls von der Kongresspartei angeführten Regierungskoalition, aus Protest gegenüber der Außenpolitik gegenüber Sri Lanka. Als die DMK im Jahr 2012 mit einem erneuten Verlassen der Regierungskoalition drohte, stimmte die indische Regierung in Genf überraschend für die Resolution, die schließlich mit 24 Ja- und 15 Nein-Stimmen sowie acht Enthaltungen angenommen wurde. Alle anderen im Menschenrechtsrat vertretenen Nachbarländer Indiens (Pakistan, China und Bangladesch) hatten gegen die Resolution gestimmt. Außenpolitische Beobachter und Diplomaten reagierten erstaunt. War in der letzten Legislaturperiode eine offene Kritik an Sri Lanka durch die indische Regierung von Manmohan Singh nur schwer vorstellbar, stellte sich die Situation im Jahr 2012 offenbar

³ Ein Konflikt über die Liberalisierung ausländischer Direktinvestitionen im Einzelhandel führte letztendlich jedoch zum Ausscheiden der TMC aus der Regierungskoalition im September 2011. Banerjee hatte die Erpressung der Regierungskoalition „von innen“ letztlich übertrieben.

anders dar. Der große Respekt, den die indische Regierung traditionell vor der öffentlichen Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten gezeigt hatte, schien angesichts innenpolitischer Zwänge vergessen. Erneut hatte ein kleiner und lediglich regional verankerter Koalitionspartner die indische Außenpolitik in Südasien massiv beeinflusst bzw. eine Verfolgung von nationalen außenpolitischen Interessen, die eine engere Bindung an die Nachbarländer vorsieht, verhindert.

Einerseits ist die mangelnde Konsensfähigkeit der aktuellen Regierungskoalition aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Regionalparteien eine Herausforderung für eine kohärente Verfolgung nationaler außenpolitischer Interessen, die von der Regierung vage als Stabilität, Sicherheit und die Herstellung wirtschaftlicher Prosperität in Indiens regionalem Umfeld definiert werden (Wagner 2009). Andererseits gibt es auch Fälle, in denen die Regionalisierung der indischen Politik durchaus zu einer progressiveren nationalen Außenpolitik beiträgt. So setzt die Landesregierung im an Pakistan angrenzenden Punjab die nationale Regierung schon seit einigen Jahren unter Druck, die bilateralen Handelsbeziehungen endlich zu verbessern. Der Punjab verspricht sich neue wirtschaftliche Dynamik durch den Grenzhandel – in einer Region, die von der Trennung von Pakistan und Indien im Jahr 1947 schwer betroffen war. Die handelspolitische Annäherung zwischen Indien und Pakistan im Jahr 2012 traf daher auf große Zustimmung in dem von der Opposition geführten Bundesland. Im südlichen Bundesstaat Kerala wird hingegen die Außenpolitik der Zentralregierung gegenüber den Golfstaaten mitbestimmt. Die Rückzahlungen von indischen Arbeitsmigranten in den Golfstaaten trägt zu gut 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts des Bundesstaates Kerala mit seinen 32 Millionen Einwohnern bei. Landespolitiker aus Kerala machen entsprechend regelmäßig und wirkmächtig auf die Bedeutung von Arbeitsplätzen und fairen Arbeitsbedingungen in den Golfstaaten aufmerksam (Malik und Medcalf 2011).

Souveränität im Wandel

Die Beispiele aus unterschiedlichen indischen Bundesstaaten deuten darauf hin, dass die zunehmende Regionalisierung der indischen Politik kein rein innerstaatliches Phänomen ist. Tatsächlich betrifft sie in einzelnen Fällen die außenpolitischen Beziehun-

gen zwischen Indien und dessen Nachbarstaaten sehr konkret. Angesichts der stärker werdenden Regionalparteien ist nicht davon auszugehen, dass die von nationalen Parteien angeführten Koalitionsregierungen kurz- bis mittelfristig in der Lage sein werden, diese Regionalisierung von Außenpolitik aufzuhalten. Tatsächlich haben eine Reihe einzelner außenpolitischer Initiativen der gegenwärtigen Regierungskoalition darauf abgezielt, die nachbarstaatlichen Bindungen zu vertiefen. Premierminister Manmohan Singh erklärte im Jahr 2005 die Verbesserung der Beziehungen zu allen Nachbarstaaten und zu weiteren asiatischen Staaten zu einem der Hauptziele seiner Außenpolitik. So wurde ein regionaler Entwicklungsfonds eingerichtet, der unter anderem Investitionen in regionale Infrastruktur tätigen soll und maßgeblich von Indien finanziert wird. Die indische Regierung verfolgt weiterhin das Ziel einer südasiatischen Freihandelszone. Zwar verläuft der Integrationsprozess im Rahmen des Südasiatischen Kooperationsforums SAARC, nicht zuletzt wegen des ungeklärten Kaschmir-Konfliktes zwischen Indien und Pakistan, stockend. Nichtsdestotrotz bleiben wirtschaftliche, sicherheitspolitische und der von indischen Stimmen gerne zitierte gemeinsame „zivilisatorische Hintergrund“ der Staaten Südasiens starke Argumente für die indische Regierung, eine verstärkte Kooperation in der Region zu beschleunigen.

Die indischen Bundesstaaten spielen hierin eine ambivalente Rolle. Einerseits artikulieren sie über ihren Einfluss auf nationaler Ebene regionale Anliegen und sind damit legitimer Teil des demokratischen Prozesses. Die Regionalisierung von Außenpolitik kann in dieser Hinsicht sogar als Demokratisierung von Außenpolitik interpretiert werden, wenn man der These folgt, dass die Regionalparteien näher an den Anliegen der besonders diversen indischen Bevölkerung sind (Price 2012). Die stärkere Einflussnahme der Bundesstaaten führt jedoch auch zu einer oftmals populistisch aufgeladenen Torpedierung der Entwicklung und Umsetzung einer kohärenten indischen Außenpolitik, wie das Beispiel des negativen Einflusses der TMC in Westbengalen auf die Beziehungen Indiens zu Bangladesch demonstriert. Die außenpolitische Planungssicherheit der Zentralregierung wird hierdurch inzwischen massiv eingeschränkt. Verstärkt wird diese Tendenz durch die Abwesenheit einer klaren außenpolitischen Strategie der Regierung, die es Regionalparteien zusätzlich erleichtert,

außenpolitische Entscheidungen zu verändern. Darüber hinaus können sie aber auch Potenziale zwischenstaatlicher Kooperation, vor allem in der Handels- und Wirtschaftspolitik, aufzeigen und fördern. Sie unterstützen damit das auch national formulierte Ziel einer Vertiefung des süd-asiatischen Integrationsprozesses. Mithin gehen innerstaatliche und überstaatliche Regionalisierung somit sogar Hand in Hand. Schließlich wird auch regionalen Konflikten eine nationale Bühne verschafft. Darin kann man die Durchsetzung von Partikularinteressen gegenüber dem Mehrheitsinteresse sehen. In jedem Fall aber befindet sich die nationale Souveränität im Sinne einer autonom-zentralistisch und effektiven Außenpolitikgestaltung im Wandel. Mit umso größerer Spannung werden in Indien die nächsten nationalen Parlamentswahlen im Jahr 2014 erwartet. Angesichts der angeschlagenen Kongresspartei und der ebenfalls in der Kritik stehenden BJP ist durchaus eine rein aus Regionalparteien bestehende oder von einer Regionalpartei angeführte nationale Regierungskoalition ab dem Jahr 2014 vorstellbar. Dies würde fast zwangsläufig eine weitere Regionalisierung außenpolitischer Entscheidungsfindung bedeuten.

Literatur

- Khilnani, Sunil, Rajiv Kumar, Pratap Bhanu Mehta et al. (2012), *Nonalignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century*, New Delhi, online: <www.cprindia.org/sites/default/files/nonalignment%202.0_1.pdf> (20. September 2012).
- Krasner, Stephen (1999), *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press.
- Kumar, Sanjay (2010), Regional Parties, Coalition Government, and Functioning of Indian Parliament: The Changing Patterns, in: *Journal of Parliamentary Studies*, 1, 75-91.
- Maihack, Henrik (2012), *Indiens Außenpolitik 2.0: Mehr Pragmatismus weniger Nostalgie*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Malik, Ashok A., und Rory Medcalf (2011), *India's New World: Civil Society in the Making of Foreign Policy (Analysis)*, Sydney: Lowy Institute for International Policy.
- Price, Gareth (2012), *Understanding India Requires an Understanding of its States*, London: Chatham House, online: <www.chathamhouse.org/media/comment/view/182618> (20. Dezember 2012).
- Roepstorff, Kristina (2013), *Indien als Partner für die deutsche und europäische Außenpolitik?*, SWP-Aktuell 2013/A 04, Berlin, Januar.
- Stepan, Alfred, Juan J. Linz, und Yogendra Yadav (2011), *Crafting State-Nations. India and Other Multinational Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tharoor, Shashi (2012), *Pax Indica. India and the World in the 21st Century*, New Delhi: Penguin.
- Wagner, Christian (2009), *Promotion of Democracy and Foreign Policy in India*, SWP Research Paper 2009/RP 13, Berlin, Oktober.
- Ziegfeld, Adam (2012), Coalition Government and Party System Change: Explaining the Rise of Regional Political Parties in India, in: *Comparative Politics*, 45, 1, 69-87.

■ Die Autoren

Henrik Maihack ist Politikwissenschaftler und Projektassistent im Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Neu-Delhi.

E-Mail: <henrik.maihack@fesindia.org>

Johannes Plagemann ist Politikwissenschaftler und Doktorand an der Hamburg International Graduate School for the Study of Regional Powers (HIGS) am GIGA.

E-Mail: <johannes.plagemann@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/plagemann>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ beschäftigt sich mit der Frage, wie der Charakter der internationalen Beziehungen in den letzten Jahrzehnten durch verschiedene Aspekte des Globalisierungsprozesses beeinflusst worden ist. Dabei befasst sich das Forschungsteam 1 vor allem mit den außenpolitischen Strategien der aufstrebenden Mächte und mit der globalen und regionalen Reaktion darauf. Forschungsteam 2 „Sektorale Global Governance und Normbildung“ thematisiert den Wandel von Akteurskonstellationen und Wertvorstellungen im Zuge des Aufstiegs neuer Mächte.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Betz, Joachim (2012), India and the Redistribution of Power and Resources, in: *Global Society*, 26, 3, 387-405.

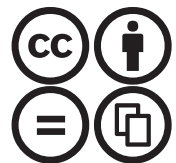
Betz, Joachim (2010), India: The Interaction of Internal and external Factors in Foreign Policy, in: Daniel Flemes (Hrsg.), *Regional Leadership in the Global System*, Farnham: Ashgate, 237-254.

Destradi, Sandra (2012), India and Sri Lanka's Civil War: The Failure of Regional Conflict Management in South Asia, in: *Asian Survey*, 52, 3, 595-616.

Destradi, Sandra (2012), *Indian Foreign and Security Policy in South Asia: Regional Power Strategies*, Asian Security Studies Book Series, London: Routledge.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

